



REPÚBLICA DE PANAMÁ

**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, dieciocho (18) de enero de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

El licenciado Rodrigo Sarasqueta González, actuando en nombre y representación de PINEL HERMANOS, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Nota 045-2020/DNPH/MI CULTURA de 20 de enero de 2020, emitida por la DIRECCIÓN NACIONAL DEL PATRIMONIO HISTÓRICO DEL MINISTERIO DE CULTURA, sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones (Cfr. fs. 3 - 20 del expediente judicial).

Una vez repartida la acción ensayada, el Magistrado Sustanciador procedió a hacer el escrutinio de admisibilidad, para lo cual dictó la Resolución de 12 de julio de 2021, mediante la cual se admitió la misma; se envió copia a la DIRECTORA NACIONAL DEL PATRIMONIO HISTÓRICO DEL MINISTERIO DE CULTURA, para que rindiese un informe explicativo de conducta; y le corrió traslado al Procurador de la Administración (Cfr. fs. 64 del expediente judicial).

Luego de ello, se continuaron los trámites procesales correspondientes, encontrándose el presente proceso en estado de resolver el fondo; labor a la cual se aboca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el derecho que fundamentan las pretensiones del actor, así como la posición que al respecto tiene el funcionario acusado, y quien representa sus intereses, el Procurador de la Administración.

I. Pretensiones formuladas; hechos que fundamentan la demanda; normas que se estiman violadas y cómo lo han sido.

El licenciado Rodrigo Sarasqueta González, actuando en nombre y representación de PINEL HERMANOS, solicita a este Tribunal que declare nula, por ilegal, la Nota 045-2020/DNPH/MI CULTURA de 20 de enero de 2020, emitida por la DIRECCIÓN NACIONAL DEL PATRIMONIO HISTÓRICO DEL MINISTERIO DE CULTURA, a través de la cual, en su parte medular, se dispuso lo siguiente:

“Por las consideraciones antes expuestas, esta Dirección NIEGA la petición de CERTIFICACIÓN con orden de valor patrimonial, por estar esta finca fuera de los límites de las murallas, siendo una superficie inundable por las mareas, que comprende playa y rivera de playa, existiendo sobre en ella, manglares; y por mandato constitucional de la Constitución de 1941, a partir del año 1961, esta propiedad debería revertir al Estado, para estar destinados al uso público de la colectividad.” (Cfr. f. 23 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, y en restablecimiento del derecho subjetivo lesionado, se solicita lo siguiente:

SEGUNDO: Que se expida por parte de la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico del Ministerio de Cultura de Panamá, la certificación de clasificación de orden de valor patrimonial de la Finca 3813, inscrita al Tomo 80, Folio 250 de la Sección de Propiedad de la provincia de Panamá, actualizada con código de ubicación 8701, y de las mejoras existentes en dicho inmueble de propiedad de la sociedad colectiva de comercio PINEL HERMANOS.

TERCERO: Que se giren los oficios correspondientes para dar cumplimiento cabal con la ilegalidad Decretada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.” (Cfr. fs. 7 - 8 del expediente judicial).

Entre los hechos en los que fundamenta tales pretensiones, el apoderado especial de los actores señala lo siguiente:

“**TERCERO:** Que el artículo 7 del aludido Decreto Ejecutivo No.51 de 22 de abril de 2004, dispone textualmente que ‘Las fincas legalmente constituidas sobre el lecho del mar, fuera de los límites de la antigua muralla colonial que no estén inscritas en la Dirección Nacional de Registro Público al momento de la promulgación del presente reglamento, no podrán ser utilizadas para realizar nuevas

construcciones, adiciones ni mejoras'. De conformidad con la ley, nuestra finca 3813 con código de ubicación 8701 se encuentra inscrita en dicha entidad desde el año 1916, a nombre de la Sociedad PINEAL HERMANOS adquirida con arreglo a la ley, por lo que se trata de una propiedad privada que está garantizada por la Ley. Y como lo reconoció el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial mediante la citada resolución de aprobación de uso de suelo 'Que por desconocimiento de la existencia del folio real 3813, actualizado y con código de ubicación 8701, ubicado en el corregimiento de San Felipe, distinto y provincia de Panamá, la misma no se refleja en el Documento Gráfico de Zonificación para la ciudad de Panamá, aprobado mediante Resolución Ministerial No.204-2003 de 30 de diciembre de 2003 (Gaceta Oficial No.24984 de 7 de febrero de 2004 y esto es reconocido de igual manera por la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico del Instituto Nacional de Cultura (I.N.A.C.).

Por otra parte, desde el año 2013, mediante Nota No.14.1102-1183 de fecha 14 de agosto de 2013, y luego en el año 2019, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, certificó que 'no podemos desconocer las aprobaciones, disposiciones o acuerdos que se aplicaron con anterioridad al nacimiento de esta entidad y su normativa vigente, en virtud del principio de la irretroactividad de la Ley. De conformidad a lo antes expuesto, somos de la opinión de que esta entidad debe respetar lo inscrito para la Finca 3813, mediante Escritura Pública No.385 de 1 de septiembre de 1916 de la Notaría Segunda de Circuito de Panamá.' En contrario, la funcionaria demandada KATTI OSORIO UGARTE ha vulnerado todos los principios de derecho, nos referimos al principio de retroactividad de la ley, pretendiendo aplicar nuevas normas entradas en vigencia, a actos jurídicos en hechos pasados o previos, vulnerando con su actuar el principio de seguridad jurídica que protege la certidumbre sobre los derechos y obligaciones que por regla general la ley no es retroactiva y solo regula hechos posteriores. No obstante, se pretenden truncar derechos adquiridos bajo un fundamento constitucional que no solo entró en vigencia en el año 1941, sino que fue derogado en el año 1972, y es de esa manera como se pretende desconocer inclusive la Resolución Ministerial No.726-2019 de 9 de octubre de 2019 (ejecutoriada) por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Viceministerio de Ordenamiento Territorial, Dirección de Control y Orientación del Desarrollo, que dispuso 'APROBAR la asignación de código de zona RMH2/C2 (Zona Residencial Multifamiliar Histórico de alta Densidad / Comercial de Alta Intensidad ... para la construcción de una plaza de estacionamientos.'

..." (Cfr. fs. 9 - 10 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el representante legal de la demandante estima que con la emisión del acto objeto de reparo, se han vulnerado las siguientes normas legales:

1. Los artículos 34 y 52 (numerales 3 y 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales establecen que las actuaciones administrativas en todas las

entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad y que se incurre en un vicio de nulidad absoluta cuando el contenido del acto administrativo sea imposible o constitutivo de delito y cuando se emite se prescinda absoluta del debido proceso (Cfr. fs. 13 – 15 y 17 del expediente judicial).

Indica la actora:

“Que como consecuencia de nuestra solicitud impetrada, la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico, el día 20 de enero de 2020 expide la Nota No.045-2020/DNPH/Micultura, con fundamento en DOS (2) normas de carácter Constitucional INEXISTENTES, nos referimos a los artículos 146 y 147 de la Constitución Nacional del año 1941 (DEROGADA DESDE EL AÑO 1972) sin embargo, la Directora Nacional del Patrimonio Histórico, en un acto jurídico totalmente inusitado y sin precedentes, y sobre todo sorprendente desde cualquier óptica jurídica por atentatorio contra la seguridad jurídica y de todo principio de derecho fundada en dos preceptos constitucionales derogados, pero que según la funcionaria se encuentran en plena vigencia; normas que procede conectar e interpretar con otras disposiciones legales vigentes, con las que DENIEGA nuestra petición de certificar la clasificación de orden de valor patrimonial de las mejoras existentes en la finca 3813 aduciendo, sin ser cierto, que supuestamente la derogada Constitución Nacional del año 1941 (vigente hasta el año 1972) ‘debería revertir al Estado’ la propiedad de Pinel Hermanos, consistente en la Finca (folio real) No.3813.” (Cfr. f. 14 del expediente judicial).

2. El artículo 7 del Decreto Ejecutivo No.51 de 22 de abril de 2004, el cual establece que las fincas legalmente constituidas sobre el lecho del mar, fuera de los límites de la antigua muralla colonial que no estén inscritas en la Dirección Nacional de Registro Público al momento de la promulgación del presente reglamento, no podrán ser utilizadas para realizar nuevas construcciones, adiciones ni mejoras (Cfr. fs. 15 - 15 del expediente judicial).

La accionante es del concepto que:

“La Dirección del Patrimonio Histórico con su acto ignoró por completo, es decir, deja de aplicar el artículo 7 del aludido Decreto Ejecutivo No.51 de 22 de abril de 2004, que dispone textualmente que ‘Las fincas legalmente constituidas sobre el

lecho del mar, fuera de los límites de la antigua muralla colonial que no estén inscritas en la Dirección Nacional de Registro Público al momento de la promulgación del presente reglamento, no podrán ser utilizadas para realizar nuevas construcciones, adiciones ni mejoras'. De conformidad con la ley, nuestra finca 3813 con código de ubicación 8701 se encuentra inscrita en dicha entidad registral desde el día 1 de septiembre del año 1916, a nombre de la Sociedad PINEL HERMANOS adquirida con arreglo a la ley, por lo que se trata de una propiedad privada que está garantizada como lo reconoció el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial mediante la citada resolución de aprobación de uso de suelo" (Cfr. fs. 15 - 16 del expediente judicial).

II. Informe de conducta requerido al funcionario acusado.

Mediante Nota No.440-21/DNPC de 23 de julio de 2021, la Directora de la Dirección Nacional de Patrimonio Cultural del MINISTERIO DE CULTURA, emitió su informe de conducta, en donde aprovechó para indicar, entre otras consideraciones, lo siguiente:

"La legislación patrimonial establecida mediante el Decreto Ejecutivo No.51 de 22 de abril de 2004 'Por medio del cual se aprueba un Manual de Normas y Procedimientos para la Restauración y Rehabilitación del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá', modificado por el Decreto Ejecutivo No. 340 de 16 de mayo de 2014 establece los límites y zona de amortiguamiento en el Casco Antiguo, se determina que en la zona de amortiguamiento marino o transición, un área adyacente marina que rodea el Casco Antiguo, la constituye la superficie de agua circundante en la costa del Pacífico, en donde se no se permitirá construcción.

El Decreto citado, explica que se trata de una línea imaginaria que parte del límite suroeste del conjunto monumental, cuyas coordenadas parte del borde de mar de la nueva avenida de Los Poetas hasta el borde del mar en el rompeolas del Muelle Panamá y que la superficie total es de 164 hectáreas y 4 mil 924.37 metros cuadrados. Enfatizando la importancia del Casco Antiguo es su relación con el mar.

De lo anterior se desprende que la finca 3813 materia de estudio en esta acción de amparo de garantías está incluida EN LA ZONA DE AMORTIGUAMIENTO, enfatizándose que SOBRE ESA ZONA NO SE PERMITIRÍA CONSTRUCCIÓN.

...

Igualmente, la Ley No. 91 de 1976, establece en su artículo 11, que 'toda conservación, restauración o reparación que se lleve a cabo en los mismos, se realizara conforme con los principios generales de aceptación internacional aprobados por la República de Panamá, siempre que se adapten a las circunstancias ambientales e históricas nacionales.

Es evidente que, la finca con Folio Real No.3813 al encontrarse en la zona de protección de amortiguamiento marino

pertenecientes al Casco Antiguo, la hace quedar fuera de los límites de la muralla colonial; por consiguiente, es imposible que sea erigida construcción que pueda menoscabar el carácter patrimonial del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo, lo cual se infiere es lo pretendido a posteriori por el recurrente; siendo errado su planteamiento cuando sostiene que el inmueble está localizado en zona de transición con edificación, que de haber sido así, hubiesen sido otras las características que integrarían el lote de playa en cuestión; de modo que, al ser este lote identificado como la finca con Folio Real No. 3813, la misma trata de una propiedad cuyo espacio se encuentra fuera de los límites del Casco Antiguo y en la zona de amortiguamiento marino" (Cfr. fs. 72 - 73 del expediente judicial).

III. Contestación de la demanda y alegato de conclusión por el Procurador de la Administración.

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista No. 816 de 27 de abril de 2022, a través de la cual contestó la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que motivó el negocio jurídico bajo examen, solicitando a este Tribunal se sirva declarar que no es ilegal el acto objeto de reparo, ni sus actos confirmatorios, y, en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones formuladas; criterio que, en lo medular, sustentó de la siguiente manera:

"Esa es la razón, por la cual la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico, al entrar en el estudio de determinar la clasificación de orden de valor patrimonial de la finca 3813, para poder certificar el mismo, verificó tres (3) aspectos fundamentales, a saber: (i) la titularidad del bien; (ii) las fincas ubicadas en el lecho marino o en la ribera de la playa; y (iii) los límites establecidos en la zona de amortiguamiento marino del Centro Histórico (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

Tal verificación, permitió a la citada Dirección evaluar un bien inmueble que se encuentra dentro del sitio histórico del Casco Antiguo de Panamá, o dentro de su zona de amortiguamiento, al margen del Contrato de Comodato suscrito por las partes descritas, particularmente, la clasificación de orden de valor patrimonial, que es el primer paso para determinar el tipo de proyecto a realizar sobre una propiedad (Cfr. fojas 30 – 31 del expediente judicial).

...

Este Despacho considera oportuno reiterar, que el origen de este proceso es un Contrato de Comodato; y por tal razón, debe atenderse a lo establecido en el artículo 1431 del Código Civil, que dispone:

Artículo 1431. Por el contrato de préstamo, una de las partes entrega a la otra, o alguna cosa no fungible para que use de ello por cierto tiempo y se la devuelva, en cuyo caso se llama comodato, ...

El contrato es esencialmente gratuito.

...”

De la norma citada se infiere que la sociedad colectiva Pinel Hermanos estaba obligada a devolver la parcela de terreno que le fue otorgado mediante préstamo o comodato; situación que queda confirmada con lo establecido en el artículo 1432 del Código Civil, que a la letra dice:

Artículo 1432. El comodante conserva la propiedad de la cosa prestada. El comodatario adquiere el uso de ella, pero los frutos; si interviene algún emolumento que haya de pagar el que adquiere el uso, la convención deja de ser comodato.’

La disposición reproducida deja claro que el Estado panameño, por conducto del actual Ministerio de Cultura, que ostenta la calidad de comodante, conserva la propiedad de la cosa prestada.” (Cfr. fs. 128 - 130 del expediente judicial).

En su alegato de conclusión, contenido en la Vista No. 559 de 25 de abril de 2023, el Procurador de la Administración indica que el actor no cumplió con la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona, a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión (Cfr. fs. 290 - 318 del expediente judicial).

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA:

Una vez cumplido con el trámite procesal de rigor, este Tribunal, con fundamento en la atribución del control de la legalidad de los actos administrativos que le otorga el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, el artículo 97 del Código Judicial, así como el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1943, procederá a resolver, en el fondo, la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por la actora, quien solicita que la Sala Tercera haga las siguientes declaraciones:

“PRIMERO: Que se declare Nula, la Nota No.045 2020/DNPH/MiCultura de fecha 20 de enero de 2020, emitida por la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico del Ministerio de Cultura, conjuntamente con sus actos Confirmatorios, esto es la Resolución No.53-20/DNPH del 22 de junio de 2020, emitida por la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico del Ministerio de Cultura; y la Resolución No.132-20 MC/DAJ DE QUINCE (15) DE

OCTUBRE DE 2020, dictada por el Ministro de Cultura de Panamá.

SEGUNDO: Que se expida por parte de la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico del Ministerio de Cultura de Panamá, la certificación de clasificación de orden de valor patrimonial de la Finca 3813, inscrita al Tomo 80, Folio 250 de la Sección de Propiedad de la provincia de Panamá, actualizada con código de ubicación 8701, y de las mejoras existentes en dicho inmueble de propiedad de la sociedad colectiva de comercio PINEL HERMANOS.

TERCERO: Que se giren los oficios correspondientes para dar cumplimiento cabal con la ilegalidad Decretada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo." (Cfr. fs. 7 - 8 del expediente judicial).

Dicho esto, en atención al principio dispositivo o de justicia rogada y al principio de congruencia, esta Superioridad procederá a examinar la legalidad de los citados actos administrativos, a partir de su confrontación con las normas legales y reglamentarias aducidas por la parte actora como infringidas.

En ese sentido, lo primero que consideramos necesario definir, es la naturaleza de la petición formulada por el actor a la entidad demanda, la cual, a la postre, fue lo que produjo la emisión del acto cuya legalidad se cuestiona. Veamos.

El 12 de diciembre de 2019, el licenciado Rodrigo Sarasqueta, actuando en nombre y representación de la sociedad Pinel Hermanos, presentó ante la Directora Nacional de Patrimonio Histórico, la siguiente solicitud:

"Los suscritos, RODRIGO SARASQUETA GONZÁLEZ ... y LUIS ALBERTO CARBALLEDA DOMÍNGUEZ ..., por este conducto, nos dirigimos ante esta Dirección a su digno cargo, actuando en nuestra calidad de apoderado general de la Sociedad denominada PINEL HERMANOS, ... y en posteriormente sometido a la consideración de esa entidad, para que con el respeto que nos caracteriza, solicitarle como en efecto solicitamos, **el Orden y/o Alcance de Actuación Patrimonial** de la finca No.3813, con código de ubicación 8701, con una superficie de terreno de 4,947 m² + 50 dm², a la cual se accede por la calle 11ma, Oeste final, a través de calle sin nombre, corregimiento de San Felipe, distrito y provincia de Panamá." (El resaltado es del Tribunal) (Cfr. f. 101 del expediente administrativo).

En función de lo anterior, la entidad demandada emitió la Nota 045-2020/DNPH/MI CULTURA de 20 de enero de 2020, objeto de reparo, a través de la cual se indicó lo siguiente:

“Posterior a la publicación del Decreto Ejecutivo 51 de 2004 y a la Resolución del Ministerio de Vivienda antes citada, se dio la modificación de los límites del Casco Antiguo, al crear mediante Decreto Ejecutivo No.340 de 16 de mayo de 2014, la zona de amortiguamiento marino, definiendo en el numeral 2 del artículo 6, sus límites con puntos y linderos e incorporando un plano que fue publicado en gaceta oficial, de donde fácilmente se puede colegir que, la finca a la que se le solicita certificación de orden de valor patrimonial, que además se encuentra sobre ribera de playa, está dentro de los límites de la zona de protección de amortiguamiento marino, lo que impide al titular del bien realizar obra de construcción alguna.

Por las consideraciones antes expuestas, esta Dirección **NIEGA la petición de CERTIFICACIÓN con orden de valor patrimonial**, por estar esta finca fuera de los límites de las murallas, siendo una superficie inundable por las mareas, que comprende playa y rivera de playa, existiendo sobre en ella, manglares; y por mandato constitucional de la Constitución de 1941, a partir del año 1961, ésta propiedad debería revertir al Estado, para estar destinados al uso público de la colectividad.” (El resaltado es del Tribunal) (Cfr. fs. 152 – 153 del expediente judicial).

Siendo que la solicitud originalmente presentada ante la autoridad demandada, giraba en torno a la determinación del orden de valor patrimonial de la finca No.3813, consideramos oportuno hacer las siguientes precisiones.

Mediante el Decreto Ejecutivo No.51 de 22 de abril de 2004, se aprobó el Manual de Normas y Procedimientos para la Restricción y Rehabilitación del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá.

En el Título III, Capítulo I, Sección I, del Decreto en mención, se regula, entre otras cosas, el grado de protección de las edificaciones, estableciéndose en ese sentido, lo siguiente:

“Artículo 125: La Dirección Nacional de Patrimonio Histórico del Instituto Nacional de Cultura, es la entidad responsable de clasificar todas las edificaciones existentes en el Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo, siguiendo las normas y criterios de aceptación internacional, confiriendo a cada inmueble el grado de valor según las clasificaciones dispuestas en el Capítulo 2, artículo 3, literales a-b-c-d, del Decreto Ley No.9 de 27 de agosto de 1997, y que son descritas en este Capítulo.” (El resaltado es del Tribunal).

“**Artículo 126:** La Dirección Nacional de Patrimonio Histórico asignará un **Orden de Valor Patrimonial** para la Conservación a cada una de **las edificaciones** que componen el Casco Antiguo, pudiendo ser éstas de PRIMER ORDEN, de SEGUNDO ORDEN, de TERCER ORDEN o CUARTO ORDEN, basándose en un Inventario y Clasificación de Inmuebles. Además, recomendará la categoría de intervención **y el tipo de obra a ser realizada** para cada proyecto de intervención propuesto, mediante la CERTIFICACIÓN DEL ORDEN DE VALOR PATRIMONIAL PARA LA CONSERVACIÓN Y CATEGORÍA DE INTERVENCIÓN a solicitud del interesado.” (El resaltado es del Tribunal).

En el artículo siguiente, se establece la finalidad de la orden de valor patrimonial, indicándose a tales efectos lo siguiente:

“**Artículo 127:** Una vez asignado el Orden y la Categoría de Intervención mediante la correspondiente CERTIFICACIÓN, el interesado definirá **el tipo de obra** relacionado con las categorías de intervención a realizar en el inmueble (**restauración, consolidación, recuperación, liberación, acondicionamiento, remodelación, ampliación, subdivisión y demolición**).

Parágrafo: En el caso de que algún inmueble no haya sido categorizado al momento de preparación del anteproyecto, la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico realizará la clasificación a solicitud del promotor y/o arquitecto diseñador del proyecto.”

Como se observa, la expedición de la orden de valor patrimonial, se encuentra directamente relacionada con la realización futura de una obra, la cual, como lo indica el artículo, podría ser de restauración, consolidación, recuperación, liberación, acondicionamiento, remodelación, ampliación, subdivisión y demolición.

Si continuamos con el análisis de la norma en cuestión, veremos que, en el artículo siguiente, se proceden a definir los distintos Órdenes de Conservación. Veamos.

“**Artículo 128:** La Dirección Nacional de Patrimonio Histórico del Instituto Nacional de Cultura será la encargada de hacer la clasificación de las **edificaciones** ubicadas en el Casco Antiguo de la ciudad, en base a lo siguiente:

A. Edificación de Primer Orden: aquella que sea integrante de gran valor, total o en su mayor parte, por presentarse alguna de las siguientes circunstancias:

a.1 Ser anterior a 1850, o porque, a pesar de ser posterior a 1850, sea uno de los máximos ejemplos de la arquitectura de su época en el país,

a.2 Por su función, moradores o sucesos ocurridos en ella y está conservada íntegramente o en su mayor parte.

Este tipo de **edificación** deberá conservarse y restaurarse íntegramente siguiendo una metodología científica, debiéndose modificar o eliminar los elementos discordantes.

B. Edificación de Segundo Orden: aquella que sea parcialmente de gran valor, porque conserva algunos elementos arquitectónicos importantes que son, o bien anteriores a 1850, o posteriores, pero de máximo valor arquitectónico para su época.

Una vez definidos los elementos de gran valor, las **edificaciones** deberá ser restaurada de tal manera que se realcen los elementos de gran valor. El diseño en conjunto debe armonizar con los elementos de gran valor, modificándose o eliminándose los elementos discordantes. Si la fachada en sí solo posee valor ambiental, para ella valdrán las disposiciones de tercer orden.

C. Edificaciones de Tercer Orden: aquella con poco valor arquitectónico pero gran valor ambiental.

Para este tipo de **edificación** se deberá conservar la fachada existente, eliminándose o modificándose los elementos discordantes conforme lo determine la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico. Se deberán conservar los vanos existentes, con su forma original, no pudiéndose añadir nuevos vanos. Se prohíbe añadir pisos nuevos hacia el frente de la edificación y el techo de la misma hacia el frente deberá construirse con su inclinación y forma original. Se permitirán puertas para garajes solo cuando se puedan acomodar en algún vano existente, sin modificar su forma y tamaño.

D. Edificación de Cuarto Orden: aquellas posteriores a 1940, con poco o ningún valor arquitectónico o ambiental.

Para este tipo de edificaciones existirá libertad de remodelación, siempre y cuando se mejore la calidad ambiental del sitio y se respeten las normas vigentes. Sólo en este tipo de edificaciones, y en el caso de terrenos sin edificar, se permitirán construcciones nuevas, manteniendo el diseño arquitectónico, de la época de las estructuras que se encuentren en su entorno inmediato." (El resaltado es del Tribunal).

Es de resaltar que cada uno de los ordenes citados, hace referencia a una edificación.

Aclarado lo anterior, y luego de haber analizado tanto el acto originario, como los confirmatorios; observamos que la emisión de los mismos se sustentó, básicamente, en lo siguiente:

- Un contrato de comodato vencido.

- La finca se encuentra dentro de la zona de amortiguamiento marino, lo que impide al titular de la misma, la realización de obra alguna.

Lo indicado, en conjunto con las normas arriba citadas, nos lleva a resaltar algo que consideramos no se debe de perder de vista en el caso que nos ocupa, siendo esto, la finalidad de la Orden de Valor Patrimonial.

Tal y como se desprende de los artículos transcritos en párrafos que anteceden, la *Orden de Valor Patrimonial* se asigna a las *edificaciones* ubicadas en el Casco Antiguo, entre otras cosas, a objeto de definir el tipo de obra a desarrollarse sobre ella.

Una vez asignado el *Orden de Valor Patrimonial*, el interesado definirá el tipo de obra a realizar sobre el inmueble, pudiendo ser estas: de restauración, consolidación, recuperación, liberación, acondicionamiento, remodelación, ampliación, subdivisión y demolición.

Ante lo indicado, resalta el hecho que sobre la finca 3813, objeto de la solicitud de *Orden de Valor Patrimonial*, no existe mejora alguna.

Lo indicado se desprende del contenido de la Resolución No.053-20/DNPH de 22 de junio de 2020, la cual resolvió el recurso de apelación presentado en la vía gubernativa, y en donde se indicó lo siguiente:

“Además, consta en el dossier informe de Inspectores del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial de fecha ‘Enero 2015’ denominado ‘Asunto: ‘Solicitud de asignación del código de zona RMH2-C2 (residencial Multifamiliar de Alta Densidad-Comercial de Alta Densidad) para la Finca 3813, ubicada sobre fondo marino, rodeada por una muralla, Corregimiento de San Felipe, Distrito y Provincia de Panamá’ (ver foja 113-114) el cual detalla que la finca 3813 corresponde ‘a una superficie rodeada por una gruesa muralla’, que durante la marea alta se observa que ‘Estaba llena de agua de mar y esta se desbordaba’ y cuando la marea está baja se observa que ‘El fondo es fondo marino (arena) **y que no se observó ninguna estructura de pilotes ni de columnas ni indicio de que dentro de esa superficie hubiera existido alguna edificación**’. (El resaltado es del Tribunal) (Cfr. f. 189 del expediente judicial).

Del fragmento transcrito, resalta que el hecho que sobre la finca 3813, no se haya observado estructura de pilotes ni de columnas ni indicio de que dentro de

esa superficie hubiera existido alguna edificación, afirmación esta, que nunca fue objetada ni refutada por el hoy demandante.

Este es un primer elemento que se debe tener en cuenta; ya que, como se ha explicado en fojas que anteceden, la *Orden de Valor Patrimonial* se asigna a *las edificaciones* y, en el caso que nos ocupa, no se acreditó la existencia de éstas sobre la finca 3813, constituyéndose esto en una primera limitante para la emisión del certificado petitionado.

Por otro lado, no podemos perder de vista que el artículo 127 del Decreto Ejecutivo No.51 de 22 de abril de 2004, que aprobó el Manual de Normas y Procedimientos para la Restricción y Rehabilitación del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, indica que una vez asignado el *Orden y la Categoría* de Intervención mediante la correspondiente *certificación*, el interesado definirá *el tipo de obra* relacionado con las categorías de intervención a realizar en el inmueble, pudiendo ser estas de restauración, consolidación, recuperación, liberación, acondicionamiento, remodelación, ampliación, subdivisión y demolición.

De aquello se desprende, que la emisión de la certificación de *Orden de Valor Patrimonial*, gira en torno a la realización de alguna de las categorías de intervención arriba mencionadas; por lo que, de resultar alguna de ellas factible, habrá lugar a la emisión de la certificación; mientras que, de no resultar ninguna de ellas factibles, no habría lugar para la emisión de la misma.

Lo anterior, nos lleva a tener que pronunciarnos en relación a la ubicación física de la finca 3813.

De las constancias que reposan en autos, se observa que tanto el acto originario, como los confirmatorios, indican que la finca 3813, se encuentra ubicada dentro de la *zona de amortiguamiento marino*.

A este respecto, el Decreto Ejecutivo No.340 de 16 de mayo de 2014, por el cual se modificó el numeral 2 del artículo 6 del Decreto Ejecutivo No.51 de 22 de abril de 2004, estableció lo siguiente:

“Artículo 1. El numeral 2 del artículo 6 del Decreto Ejecutivo No.51 de 22 de abril de 2004 queda así:

Artículo 6: El área adyacente o de transición que rodea el Casco Antiguo comprende dos (2) importantes divisiones, a saber:

...

2. Zona de amortiguamiento marino: El área adyacente o de transición constituida por la superficie de agua circundante al Casco Antiguo de tierra inundable por las mareas, en la costa del Pacífico; **en donde se permitirá ningún tipo de construcción que afecte negativamente el carácter patrimonial del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo.**

El límite de esta zona es una línea imaginaria que parte del límite suroeste del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo cuyas coordenadas UTM son: partiendo al borde de mar de la Nueva Avenida de los Poetas en el PUNTO 1 con coordenadas 989,460.032 Norte y 660,540.679 Este; de allí se extiende en línea recta en dirección Sur hasta el PUNTO 2 con coordenadas 989,000.000 Norte y 660,540.679 Este, y de allí en línea recta en dirección Este hasta el PUNTO 3 con coordenadas 989,600.00 Norte y 662,000.00 Este, y de allí en línea recta en dirección Norte hasta llegar al PUNTO 4 con coordenadas 990,500.00 Norte y 662,000.00 Este, y de allí en línea recta en dirección Oeste hasta llegar al PUNTO 5 con coordenadas 990,500.00 Norte y 661,272.191 Este, y de allí en línea recta en dirección Suroeste hasta el PUNTO 6 con coordenadas 990,542.023 Norte y 660,899.435 Este, que es el borde de mar del rompe ola del Muelle Panamá; según plano adjunto y cuya superficie total es de 164 hectáreas + 4924.37 metros cuadrados.” (El resaltado es del Tribunal).

De la norma transcrita debemos aclarar, que la prohibición ahí contenida no es absoluta; indicándose en ese sentido que la limitante a construir se dará en la medida que la mejora a edificar *afecte negativamente el carácter patrimonial del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo.*

En ese sentido, el hecho que la finca 3813 se encuentre dentro de la zona de amortiguamiento, no constituye por sí solo, un elemento que traiga como consecuencia la imposibilidad de realizar una mejora sobre ella; ya que, como lo indica la norma, lo que causará la improcedencia de ello, será la afectación

negativa que esta pueda tener sobre el carácter patrimonial del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo.

Atendiendo a lo hasta ahora expuesto, se observa que el demandante solicita una certificación de Orden de Valor Patrimonial sobre una finca que, según lo indicado en el proceso, no mantiene mejora alguna; y, por otro lado, aun y si pretendiéramos pasar por alto lo anterior, no existe desarrollo alguno por parte del accionante dirigido a explicar la forma en cómo sus aspiraciones sobre la finca 3813 pudiesen incidir de manera positiva sobre el Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo, derivándose de ello en la improcedencia jurídica de la emisión del certificado en cuestión.

De lo hasta ahora expuesto, se concluye que el ejercicio procesal desplegado por el actor no ha logrado acreditar los cargos de infracción endilgados contra el acto objeto de reparo, situación esta que nos lleva a desestimar los mismos, así como el resto de las pretensiones contenidas en el libelo de demanda.

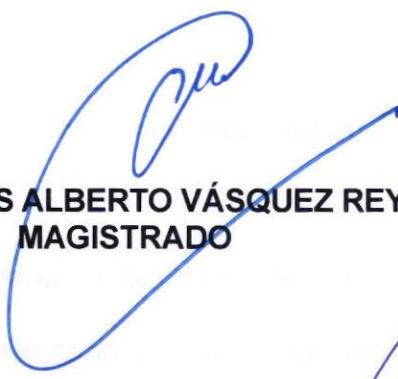
PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Nota 045-2020/DNPH/MI CULTURA de 20 de enero de 2020, emitida por la DIRECCIÓN NACIONAL DEL PATRIMONIO HISTÓRICO DEL MINISTERIO DE CULTURA, ni sus actos confirmatorios, y, en consecuencia, se **NIEGA** el resto de las demás pretensiones formuladas en la demanda.

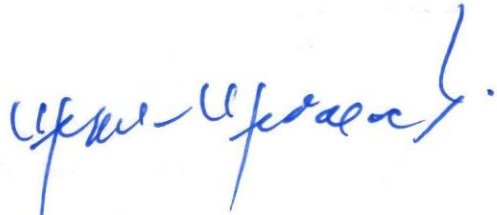
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA



CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO



CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 23 DE enero

DE 20 24 A LAS 8:15 DE LA mañana

Procedencia de la Administración


FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 244 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 19 de enero de 20 24


SECRETARIA